

# La noix de cajou au Mozambique : amuse-gueule devenu amusement dialectique des partisans et adversaires de la mondialisation

Michel Fok A.C.

Cirad-CA

Le présent article n'engage que son auteur et non l'institution dont il relève.

Il est publié avec la référence suivante : Fok, A. C. M. (2001) La banque mondiale, antre de la pensée économique unique ? Histoire d'un fiasco : "l'ajustement" de la noix de cajou au Mozambique, *in* Marchés tropicaux, Paris, 18/05/2001 pp. 1006-1008.

Connu dans nos pays comme amuse-gueule à l'heure de l'apéritif, la noix de cajou est devenu le plat de résistance de l'opposition entre les partisans et adversaires de la mondialisation. Histoire du chamboulement d'une politique nationale par une option libérale fortement soutenue par les institutions de Bretton Woods et que l'appui de la société civile nationale et internationale semble réussir à infléchir. Six années gâchées au détriment des actions d'amélioration structurelle de la compétitivité. Puisse la leçon être retenue dans la gestion de l'évolution des filières cotonnières en Afrique francophone.

Avant l'indépendance, l'exportation des amandes de noix de cajou était la principale ressource du Mozambique qui en était alors le premier producteur mondial. Le déclin du secteur de la noix de cajou est amorcé depuis 1972. Au milieu des années 1990, le Mozambique ne représentait plus que 5% des exportations mondiales, la saga que nous évoquons ici a encore plus accentué ce déclin.

## **1. L'engagement d'une politique de privatisation et réduction progressive de la protection**

Au Mozambique, la plupart des unités de décorticage de noix de cajou a été installée à l'époque coloniale. Bien avant la fin des troubles civils, un processus de privatisation des unités de décorticage a été initié au début des années 1980, mais il a concerné uniquement les unités de taille réduite. A la fin des années 1980, dans le cadre d'une privatisation à grande échelle, la privatisation des grosses unités de décorticage de la noix de cajou a été opérée. Entre 1994 et 1995, 6 unités ont été rachetées par des entreprises mozambicaines. Au total, en 1997, on comptait 15 grosses usines privatisées qui pouvaient être opérationnelles, pour une capacité supérieure à la production jamais atteinte depuis 1981.

Le Mozambique a mis en œuvre une politique favorable à la transformation locale de la noix dès la période coloniale. Depuis 1992, cette protection a pris la forme d'une taxe sur l'exportation des noix brutes. Lors de la privatisation des grosses unités de décorticage en 1994-1995, un accord tacite assurait les repreneurs privés du maintien de la protection par la taxe à l'exportation, mais à un taux régressif pendant une période de cinq ans (26% en

1995/96, puis 20%, 16%, 12% et 8% les années suivantes), afin de donner aux usines le temps de devenir plus compétitives par la réhabilitation et la modernisation. Cette politique négociée entre l'Etat et les opérateurs privés n'a pas pu être suivie compte tenu de la position des institutions de Bretton Woods.

## **2. Une option exogène pour l'abandon de la transformation locale**

L'opposition a débuté avec une première étude sur le secteur coton réalisé par un jeune économiste de la Banque mondiale. Dans ce rapport, l'industrie locale est jugée si inefficace que "la valeur des amandes issues du décorticage était inférieure à celle des noix brutes si elles avaient été exportées directement". Il est aussi avancé que "les petits paysans producteurs de noix de cajou au Mozambique ont la particularité d'être les moins bien payés dans le monde" sur la base du ratio entre le prix payé aux producteurs et le prix mondial.

C'est sur ces observations que l'étude recommande l'abandon de la politique de protection de l'industrie anacardière au profit de l'exportation des noix brutes à destination du seul importateur mondial, l'Inde. C'est cette recommandation que la Banque mondiale et le FMI défendront pendant plus de cinq ans, en demandant dès 1995 une rapide libéralisation de l'exportation des noix brutes par une forte baisse de la taxe à l'exportation.

La négociation d'un nouveau Plan d'ajustement structurel à partir de 1995 a permis aux institutions de Bretton Woods de faire valoir leur position. De fait, la taxe à l'exportation a été abaissée à 14% à partir de 1996.

## **3. Contestation des acteurs de la filière anacarde confirmée par des résultats négatifs**

Dès la sortie du rapport provisoire de l'étude mentionnée, les acteurs de la filière anacarde (industriels, syndicats des travailleurs concernés, mais aussi des membres du gouvernement et du Parlement du Mozambique) ont protesté en soulignant notamment que :

- l'étude a été réalisée sans discussion avec les acteurs impliqués,
- le gain prévu pour les paysans était un mythe,
- la dépendance d'un seul importateur, l'Inde, était un grand danger.

Ces protestations n'ont pu empêcher la mise en application de la réduction de la taxe à l'exportation des noix brutes. L'exportation de ces noix s'est ainsi développée au détriment de l'approvisionnement des unités privatisées de décorticage. Les ouvriers de ces unités se trouvèrent en chômage technique, résultat anticipé et voulu par l'étude de la Banque mondiale. L'évolution des prix à l'exportation des noix brutes fut par contre décevante. Il est observé que les prix déclarés par les exportateurs de noix brutes étaient inférieurs de près de 50% au prix mondial. Du coup, l'augmentation du prix aux producteurs n'a été ni aussi élevée ni aussi durable que prévue.

Un débat national et un mouvement de contestation permanents ont suivi la mise en œuvre de la politique de la libéralisation, animés par l'association des industriels de la noix de cajou, et relayés par le Parlement du Mozambique. Le Président de ce pays a profité de la visite du Président James Wolfensohn de la Banque mondiale, en février 1997, pour l'alerter de la situation. Ce dernier a alors promis la réalisation d'une étude nouvelle par un bureau indépendant.

#### **4. Entêtement dans le rejet des conclusions d'une étude nouvelle**

L'étude promise par James Wolfensohn fut réalisée en septembre 1997 par le bureau de consultants internationaux Deloitte & Touche. Elle aboutit à des conclusions totalement opposées à celles de la première étude, en recommandant l'abandon de la politique de libéralisation des exportations de noix de cajou. Plusieurs observations majeures de la nouvelle étude méritent d'être rapportées. Il est indiqué que :

- les subventions de l'Inde à son industrie d'anacarde est source de distorsion et rend la compétition déloyale,
- le décorticage local dégage un gain de 130 dollars par tonne, ce qui permet de justifier sa protection,
- les paysans ne gagnent rien à la libéralisation de cette exportation, tout le bénéfice revient aux seuls exportateurs des noix brutes.

Cette étude n'a pas perturbé la position des membres opérationnels de la Banque mondiale. Certains hauts responsables de cette institution ont continué à clamer que la libéralisation mise en œuvre était profitable aux pauvres et en arguant qu'une telle conclusion sortait de l'étude commanditée à la demande du Président James Wolfensohn.

#### **5. Une contestation réussie des sociétés civiles en faveur d'un retour à la protection**

Contre cette attitude des hauts responsables de la Banque mondiale, la contestation s'organisa et animée par l'intervention de divers observateurs ou ONG internationales. Le Président de l'association de l'industrie de l'anacarde du Mozambique écrivit directement le 12 janvier 1998 à M. Wolfensohn pour protester contre la lecture par l'institution qu'il préside d'un rapport pourtant présenté publiquement au Mozambique.

Le Parlement du Mozambique débattit spécialement de l'affaire de l'anacarde le 24 novembre 1997, session au cours de laquelle plusieurs parlementaires ont demandé l'interdiction des exportations des noix brutes. Cette position est confortée par l'étude du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) sur les opportunités de développement humain au Mozambique et dans laquelle on trouve des conclusions relatives au secteur de l'anacarde et similaires à celles de Deloitte & Touche. Cet organisme des Nations Unies défie directement la position des institutions de Bretton Woods en critiquant leur attention excessive à la seule régulation par le marché et en faisant valoir qu'un certain degré de protection, ciblée et limitée dans le temps, a prouvé souvent son efficacité.

Face à cette contestation, la Banque mondiale et le FMI campaient sur leur position, sans cependant exiger de nouvelle baisse de la taxe à l'exportation des noix de cajou, comme cela avait été programmé.

Mais l'industrie anacardièrre agonisait. Sur les 15 unités de décorticage pouvant être opérationnelles en 1997, une seule fonctionnait en septembre 1999 avec un peu moins de 1000 ouvriers (contre plus de 8000 en 1996-1997). L'association de l'industrie anacardièrre, soutenue par les syndicats de travailleurs, réclama un changement de politique, mais avec une optique à long terme. Elle exigeait une compensation financière des pertes subies en interpellant directement la Banque mondiale pour sa responsabilité dans la situation créée. Plusieurs observateurs extérieurs et ONG firent écho des réactions et des propositions du secteur anacardièrre du Mozambique, ce qui alimenta la question de la responsabilité des bailleurs de fonds dans les effets négatifs des solutions qu'ils préconisent, voire imposent. Depuis 1997, un mouvement suédois préconise la constitution d'une garantie par les

institutions d'aide internationale afin de compenser les effets négatifs éventuels des solutions imposées par erreur.

C'est l'engagement du Parlement du Mozambique qui a été le plus décisif. Prenant acte que la Banque mondiale a toujours nié imposer la moindre politique à tout pays souverain, ce Parlement a décidé d'œuvrer pour faire connaître la politique que le pays souhaite. Après plusieurs mois de discussion, un projet de loi est proposé en septembre 1999 pour relever la taxe à l'exportation des noix brutes à un taux compris entre 18 et 22% et la mise en œuvre d'un droit de préemption des industriels sur les exportateurs de noix.

Le projet de loi fut adopté un mois plus tard, en octobre 1999, mais les institutions de Bretton Woods viennent seulement de prendre acte de cette nouvelle loi, par des documents publiés en décembre 2000 et en janvier 2001. C'est cette réaction de reconnaissance, certes tardive, qui conduit les observateurs à croire que les Institutions de Bretton Woods ont enfin abandonné l'option de la libéralisation brutale de l'exportation des noix de cajou. C'est peut être encore faire preuve d'optimisme excessif si l'on se réfère aux dernières notes de la Banque mondiale.

## **6. Une opposition idéologique braquée sur le court terme au détriment du long terme**

Il est probable que le monde entier serait resté indifférent au sort du secteur cajou du Mozambique si les groupes d'opposition à la mondialisation n'en avaient fait le point focal de leur attention. Au moyen de l'outil Internet, ces groupes parviennent à informer en temps réel de tous les épisodes de la saga de la noix de cajou au Mozambique. Si l'information qu'ils véhiculent est forcément teintée de leur opposition idéologique à la libéralisation, elle est fréquemment accompagnée de références de documents officiels qu'il est possible de télécharger pour que chacun puisse s'en faire son opinion.

On peut aussi penser que, attaqués sur un cas précis, les partisans de la mondialisation ont fait de la défense de la politique anacardière adoptée au Mozambique la cause sacrée du libéralisme. C'est ainsi qu'on peut lire l'article que Paul Krugman, de l'Université de Princeton, a fait paraître dans le New York Times en avril 2000 (sous le titre "A real nut case") et qui reconnaît que la libéralisation de l'exportation des noix de cajou a bien été une condition imposée pour l'octroi de nouveaux prêts par la Banque mondiale. On y trouve une analyse simpliste et dont le fonds se résume à taxer les opposants à la libéralisation de l'exportation des noix de cajou d'alliés des intérêts industriels et des syndicats de travailleurs citadins, peu soucieux du revenu de la grande masse des paysans (même si la plupart des usines de décorticage de noix de cajou se trouve en zone rurale, à proximité des lieux de production). C'est ce point de vue que l'on retrouve dans un document de la Banque mondiale, ce qui a provoqué une vive réaction d'une coalition d'ONG, très active sur le dossier de l'effacement des dettes des pays les moins avancés.

Alors, la détresse des ouvriers devenus chômeurs, qui continuent tout de même à venir dans les usines fermées par manque de noix à décortiquer, telle que décrite dans l'article de Jon Jeter paru dans le fameux Washington Post en octobre 2000 (sous le titre : "A less than helpful hand"), apporte une dissonance que les anti-mondialistes surent en donner un large écho. Cet article fait part de la désillusion des paysans qui disent n'avoir pas réellement vu les prix augmenter. Lors de la dernière campagne, on a assisté à la chute des prix de la noix de cajou, une division par trois d'une année à l'autre, au point que les paysans refusèrent de vendre.

Le débat sur la politique anacardière au Mozambique est devenu une affaire d'orgueil pour l'un et l'autre camp et qui risque de durer longtemps, alors que le sort des paysans que chacun prétend défendre continue à se détériorer.

Ce débat centré sur le sensationnel et les effets à court terme fait passer à côté de l'essentiel. L'exportation des noix de cajou n'est pas incompatible avec la poursuite du décorticage industriel local, du moins pour les plus compétitives des unités. Il est temps que cette compatibilité soit reconnue. Cependant, même pour les unités industrielles de décorticage qui ont modernisé leur équipement et leur gestion pour gagner en compétitivité, la reprise des activités est fortement hypothéquée par leur mauvaise situation financière. A moins que la compensation financière que les industriels réclament soit effectivement accordée par les institutions de Bretton Woods.

Le débat entre les anti-mondialistes et les libéraux fait passer sous silence les handicaps liés à des plantations trop vieilles et à une longue absence d'actions pour améliorer la compétitivité que seules des actions de long terme permettent de corriger. Le conseil de libéralisation de l'exportation des noix brutes n'a jamais abordé ces actions. Il n'a jamais anticipé que les effets positifs de court terme, sous la forme d'une augmentation du prix payé aux producteurs, pouvaient rapidement se retourner. Un défaut criant a consisté à surestimer le niveau d'augmentation du prix nominal de la noix payé aux producteurs par méconnaissance des pratiques de commercialisation en zone rurale (intégration verticale entre les petits et les gros commerçants, pratique du troc dans laquelle le commerçant paie les paysans avec les produits de son magasin dont il a ajusté les prix à la hausse). On a ainsi occulté l'augmentation du prix des produits manufacturés, résultant d'autres facteurs économiques en plus de la pratique du troc, qui conduit à une faible variation du prix réel. L'anticipation de l'amélioration du revenu des paysans étant erronée, celle portant sur le comportement des paysans à soigner les plantations existantes ou à en planter de nouvelles, afin d'augmenter l'offre, ne pouvait que l'être également. En effet, un récent travail de recherche au Mozambique met en évidence que la faible rentabilité actuelle de la production de cajou décourage les paysans à apporter les soins nécessaires pour sauver le potentiel de production contre les attaques de l'oïdium de l'inflorescence.

Ainsi l'application d'une politique réduite à la libéralisation de l'exportation et destinée à améliorer le revenu des paysans n'assure en rien que les paysans auront encore de la noix de cajou à vendre dans un proche avenir.

## **7. Un exemple inquiétant pour les filières cotonnières en Afrique francophone**

Il serait erroné de croire que le débat provoqué par l'expérience anacardière au Mozambique ait modifié l'attitude de la Banque mondiale, au cours des six dernières années, dans la gestion de la libéralisation des secteurs agricoles d'exportation.

Par rapport à la restructuration des filières cotonnières en Afrique francophone, la Banque mondiale a suivi la même démarche que celle observée pour la noix de cajou au Mozambique. Pour asseoir sa position en faveur de la libéralisation des filières cotonnières dans les pays de l'Afrique francophone, la Banque mondiale s'est basée en 1998 sur un rapport d'étude qu'elle a commandité à un consultant qui lui est très proche et qui a raisonné essentiellement sur le ratio entre le prix touché par le producteur et le prix mondial. Elle fait valoir les acquis positifs de la libéralisation des filières cotonnières dans les pays anglophones de l'Afrique, mais essentiellement à partir de ses propres évaluations. Dans les critiques contre l'efficacité des filières cotonnières des pays francophones, on note une forte insistance sur les avantages

économiques de l'exportation des graines de coton, avec en conséquence la menace sur la poursuite de l'industrie de la trituration de ces graines.

Les critiques de la Banque mondiale ont cependant le mérite de faire prendre conscience de la nécessité de faire évoluer les filières cotonnières en Afrique francophone, objet d'un véritable consensus aujourd'hui. Dans plusieurs pays, des dispositifs de concertation se mettent en place (cas de la Côte d'Ivoire et du Bénin) ou sont en voie de l'être (cas du Mali) avec l'aide d'agences d'aide bilatérale, pour aider les acteurs impliqués à identifier des marges de progrès et à trouver des modalités de réalisation mutuellement acceptables.

Et pourtant, en dépit des discours qui reconnaissent la souveraineté des pays à évoluer dans la direction qu'ils souhaitent et suivant le rythme qui leur semble approprié, l'empressement de la Banque mondiale demeure pour réaliser la libéralisation de la commercialisation du coton-graine en Afrique francophone, sans que soient définies, jusqu'à maintenant, les actions d'accompagnement nécessaires à construire la compétitivité dans le long terme. En 1999, cette institution a voulu mettre en œuvre au Bénin, précipitamment, un processus de mise aux enchères qui n'a pu être suivi. Dans l'actuelle campagne de commercialisation du coton-graine, toujours de manière tardive et dans le même pays, une nouvelle expérience de commercialisation "proposée" sème la zizanie entre les égreneurs. Enfin, sous les auspices de la Banque mondiale, des assises de la filière cotonnière au Mali vont être organisées en avril 2001. Il faut espérer que ce sera le lancement d'un véritable débat interprofessionnel dans la durée et qu'il ne s'agira pas d'une démarche pour forcer la décision en faveur de la libéralisation brutale de cette filière, comme cela fut tenté en mars 1999 mais sous une autre forme.